



**Audizione del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo**

**Schema di decreto legislativo recante norme in
materia di stima e monitoraggio dell'evasione
fiscale e in materia di monitoraggio e riordino
delle disposizioni in materia di erosione fiscale**

**Commissione 6^a Finanze e tesoro del
Senato della Repubblica**

21 luglio 2015

1. Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio

1.1 Il contenuto dello schema di decreto legislativo

L'art. 1 dello schema di decreto legislativo in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale previsto in attuazione della delega di riordino del sistema fiscale prevede che il Governo proceda a cadenza annuale a una revisione complessiva delle spese fiscali (*tax expenditures*) allo scopo di cancellare o ridimensionare quelle non più giustificate sulla base delle mutate esigenze sociali ed economiche o quelle che duplicano programmi di spesa pubblica.

La revisione delle spese fiscali viene tradotta in termini di linee programmatiche nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) e di specifici interventi nella manovra di finanza pubblica. Le maggiori entrate che si prevede derivino dalle misure di riordino delle spese fiscali sono attribuite all'esistente Fondo per la riduzione della pressione fiscale (istituito dal DL n. 138/2011). Rispetto alla destinazione generale della riduzione della pressione fiscale restano comunque confermati gli specifici utilizzi delle maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali previsti da disposizioni di legge già vigenti. È il caso in particolare delle misure di riduzione delle agevolazioni fiscali previste dalla Legge di stabilità per il 2014 e modificate dalla Legge di stabilità per il 2015 da individuare con appositi provvedimenti e da attivare nel caso in cui non siano approvati provvedimenti normativi che assicurino analoghi effetti finanziari mediante interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica (3,3 miliardi nel 2016, 6,3 nel 2017 e nel 2018).

Sul piano informativo, l'azione di riordino delle spese fiscali trova illustrazione, secondo quanto previsto dallo schema di decreto legislativo, in un *Rapporto annuale sulle spese fiscali*, da presentare insieme con lo stato di previsione delle entrate del bilancio dello Stato, che sostituisce e arricchisce l'attuale allegato nella Nota integrativa sui medesimi temi. Il *Rapporto*:

- individua le spese fiscali e ne valuta gli effetti finanziari prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione;
- confronta le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità;
- analizza gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali "comprese le ricadute sul contesto sociale".

Per la redazione del *Rapporto* il Governo si avvale di un'apposita Commissione di esperti istituita dal Ministero delle economia e delle finanze.

1.2 Linee per la revisione delle spese fiscali

1.2.1 Identificazione delle spese fiscali

L'obiettivo dello schema di decreto legislativo è quello di porre le basi per una revisione routinaria del complesso insieme delle agevolazioni fiscali, per renderne più efficiente l'utilizzo contribuendo al contempo al consolidamento dei conti pubblici.

Se la valutazione riguardo alla sussistenza delle esigenze sociali ed economiche a cui rispondono le diverse agevolazioni fiscali, nonché la scala delle loro priorità, compete unicamente al decisore politico, resta l'opportunità, sottolineata dallo schema di decreto legislativo, di rafforzare le basi conoscitive su cui fondare le scelte politiche sul riordino delle *tax expenditures*. Tuttavia, questo obiettivo, che nel disegno del decreto legislativo dovrebbe realizzarsi attraverso la predisposizione con frequenza annuale di un dettagliato *Rapporto annuale sulle spese fiscali*, sconta una serie di criticità in termini di raccolta informativa ed elaborazione analitica.

Secondo le previsioni dello schema di decreto legislativo, il *Rapporto* dovrebbe innanzitutto fornire al decisore politico un censimento aggiornato anno per anno delle spese fiscali esistenti corredato da informazioni sulla loro dimensione finanziaria, finalità, beneficiari, ambiti economici di intervento, meccanismi di applicazione (esenzioni e deduzioni dalla base imponibile, aliquote ridotte, detrazioni di imposta, differimenti di versamento).

Il primo problema – di ordine concettuale – che si pone nella costruzione di una tale ricognizione consiste nell'identificazione stessa delle spese fiscali. Un approccio generalmente condiviso identifica le spese fiscali a partire dalla definizione della struttura normale di riferimento (*benchmark*) di ciascun tributo, ottimale dal punto di vista della teoria economica, o descritta come tale dalla normativa tributaria: i trattamenti differenziali che contribuiscono a determinare la struttura normale del tributo non costituiscono spese fiscali, mentre lo sono le deviazioni rispetto a tale *benchmark*. Lo stesso schema di decreto legislativo sottolinea come per l'individuazione delle spese fiscali si debbano prendere a riferimento modelli economici standard di tassazione.

Tuttavia l'applicazione di tale criterio non porta sempre, sul piano operativo, a risultati univoci in quanto in taluni casi è difficile riconoscere quali siano i modelli di prelievo sottostanti alle realizzazioni concrete del sistema tributario. Di conseguenza, la separazione tra componenti strutturali dell'imposta e interventi devianti rispetto al *benchmark* – e quindi riconducibili alla fattispecie delle spese fiscali – è spesso labile e incerta. Criticità nel riconoscimento delle spese fiscali riguardano soprattutto il regime differenziale delle rendite finanziarie rispetto ai redditi da lavoro, il trattamento dell'inflazione nel prelievo sui redditi, la tassazione dei redditi imputati e non effettivi (ad esempio, quelli corrispondenti all'abitazione principale), la tassazione dei redditi su

base normale (come nel caso delle rendite catastali degli immobili), l'imposizione sui redditi delle piccole imprese (da attrarre alternativamente verso la tassazione individuale o quella societaria).

Queste difficoltà nel circoscrivere l'area delle spese fiscali sono ben testimoniate nell'esperienza italiana. Da un lato, il Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale istituito nel 2010 ha proceduto all'identificazione delle spese fiscali sulla base di una definizione teorica del *benchmark* di tassazione¹ e ha definito una classificazione delle finalità delle agevolazioni fiscali associando a ciascuna misura una o più categorie. Sono state individuate 720 voci, corrispondenti a una perdita di gettito di circa 254 miliardi. Dall'altro lato, l'allegato alla Nota integrativa dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, elaborato con cadenza annuale dal Dipartimento delle finanze, si è invece affidato a un approccio maggiormente basato sull'analisi della normativa tributaria in vigore per censire le misure di esenzione o riduzione del prelievo di competenza dello Stato e valutarne le minori entrate conseguenti (282 voci per poco più di 161 miliardi nel 2015)².

Va aggiunto che, sempre con l'obiettivo di raccogliere informazioni complete e dettagliate per la decisione politica, lo schema di decreto legislativo prevede che il *Rapporto annuale sulle spese fiscali* confronti le *tax expenditures* con i programmi di spesa destinati alle medesime finalità, per evidenziare sovrapposizioni e per valutare costi e vantaggi dei diversi strumenti impiegati. Tale confronto richiede sul piano della raccolta informativa la ricostruzione organica e completa, per tipologie di beneficiari e di settori di intervento, dell'insieme delle politiche attive sia sul lato della spesa che su quello delle agevolazioni fiscali.

Per fornire al decisore politico valutazioni finanziarie aggiornate delle agevolazioni fiscali, che siano anche corredate da una indicazione delle finalità di ciascuna misura, l'UPB ha integrato le due fonti di informazioni oggi disponibili sopra richiamate: l'allegato al bilancio dello Stato 2015 e la classificazione elaborata dal Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale.

La tabella 1 illustra il risultato di questo esercizio: alle 282 agevolazioni fiscali riportate nella tabella allegata al bilancio dello Stato, e ai rispettivi effetti finanziari per il 2015, sono state attribuite le tipologie di finalità proposte dal Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale; inoltre, la classificazione è stata corredata da indicazioni relative ai beneficiari e ai settori economici interessati dagli interventi. Per ragioni espositive la tabella riporta distintamente soltanto le misure di dimensione finanziaria superiore ai 50 milioni di

¹ La Relazione finale evidenzia come la finalità del Gruppo era quella di "analizzare l'area dell'erosione fiscale, in specie l'area della amplissima forbice aperta dalla dialettica tra la regola (il principio generale dell'imposizione fiscale) e l'eccezione (la deviazione legale da questo principio, via esenzioni, agevolazioni, regimi sostitutivi di favore, etc.)".

² Va anche rilevato che mentre l'allegato al bilancio dello Stato si focalizza unicamente sulla tassazione erariale, il Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale ha allargato la sua rilevazione anche ai tributi locali.

euro³. L'ammontare complessivo delle agevolazioni implica una perdita di gettito stimata per il 2015 in 161,3 miliardi, di cui oltre il 99 per cento viene illustrato distintamente nella tabella. Le distribuzioni delle agevolazioni fiscali a seconda dei settori produttivi interessati e delle imposte coinvolte sono riportate nella tabella 2.

Considerando più in dettaglio i criteri di classificazione, la tabella riporta in primo luogo i beneficiari degli interventi, distinguendo tra le due grandi tipologie delle famiglie e delle imprese, tra cui rientrano anche le famiglie produttrici soggette alla tassazione Irpef.

Riguardo alla classificazione per settori produttivi beneficiati – che può prestarsi ovviamente a letture diverse – viene individuato un primo grande blocco di agevolazioni che comprende misure generali, senza alcuna specifica destinazione settoriale. A questo gruppo corrisponde circa l'80 per cento dell'ammontare finanziario complessivo delle agevolazioni mostrate nella tabella. Le altre spese fiscali intervengono invece a sostegno di settori specifici. In particolare, le agevolazioni fiscali che comportano perdite di gettito di dimensioni più rilevanti sono concentrate in cinque settori, relativi all'"edilizia e mercati immobiliari" (12,9 miliardi di mancato gettito), ai "mercati finanziari e assicurativi" (7 miliardi), ai "trasporti" (3,5 miliardi per il complesso di quelli aerei, autotrasporto, marittimi e ferroviari), alla "sanità" (3,1 miliardi) e alla "agricoltura" (1,7 miliardi). Più numerosi sono i settori che si caratterizzano per una più limitata dimensione finanziaria in termini di mancato gettito, compreso tra i circa 350 e i 50 milioni di euro, con perdite superiori ai 300 milioni per il "terzo settore", la "cultura", l'"istruzione", i "servizi alla persona" e la "cooperazione".

Quanto al tipo di imposta interessata, si tratta dei tributi statali e dell'IRAP. Alcune agevolazioni interessano più di uno strumento di prelievo, soprattutto quelle che coinvolgono l'Irpef e l'Ires come nel caso delle deduzioni per le liberalità in denaro o in natura.

La tabella 1 evidenzia poi le tipologie di agevolazione fiscale sulla base dello strumento utilizzato⁴, che può riguardare la struttura dell'imposta (esenzioni, riduzioni del reddito imponibile, deduzioni, riduzioni di aliquote, detrazioni), crediti di imposta, regimi di favore (tassazione separata, imposizione sostitutiva).

La tabella illustra quindi le possibili finalità delle varie misure di spesa fiscale, individuate dal Gruppo di lavoro, che vanno dall'attuazione di principi di livello costituzionale (come la progressività), alla realizzazione di obiettivi di rilevanza settoriale, territoriale o sociale, a contribuire alla semplificazione del sistema d'imposta, a favorire l'emersione di imponibili, a evitare forme di doppia imposizione, a rendere il nostro ordinamento

³ Su sito dell'UPB (www.upbilancio.it) verrà reso disponibile l'elenco completo delle misure di agevolazione fiscale con l'attribuzione delle finalità perseguite.

⁴ Esistono anche casi, in realtà limitati, di strumenti agevolativi indirizzati in particolare a determinati ambiti territoriali del Paese, siano essi aree geografiche da sostenere, aree climatiche svantaggiate, comuni ad alta intensità abitativa.

compatibile con quello comunitario e con gli accordi internazionali. Buona parte delle agevolazioni fiscali persegue in realtà più di una finalità. Va sottolineato come a molte delle agevolazioni di maggiore entità finanziaria è stata riconosciuta una pluralità di obiettivi (si vedano gli interventi in tema di ristrutturazione sugli immobili nell'Irpef e nell'IVA, classificati di rilevanza sociale ma anche settoriale e a sostegno dell'emersione degli imponibili, o la deduzione parziale per il costo del personale nell'IRAP al contempo di rilevanza sociale, territoriale, a sostegno delle imprese e a favore della tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico), a conferma di quanto complesso e attento possa rivelarsi ogni intervento di revisione in questo ambito.

La tabella mostra inoltre come le agevolazioni fiscali di maggiore dimensione finanziaria sono quelle per le quali sono identificate finalità di garanzia di principi costituzionali (come le detrazioni per fonte del reddito e le detrazioni per carichi familiari, entrambe nell'Irpef) oppure obiettivi di rilevanza sociale (come le aliquote ridotte al 4 e al 10 per cento dell'IVA⁵, la deduzione per abitazione principale nell'Irpef e la deducibilità del costo del lavoro nell'IRAP, in relazione quest'ultima alla sua funzione di sostegno dell'occupazione). Anche la categoria degli interventi per il welfare (in cui ricadono le detrazioni per i carichi di famiglia, quelle per le spese sanitarie, quelle per contribuzioni pensionistiche complementari, e l'esenzione per pensioni di guerra e per ciechi, tutte nell'ambito dell'Irpef) comprende misure di rilevante impatto finanziario.

Più limitato in termini di mancato gettito è invece l'insieme delle misure riconducibili, tra gli altri, all'obiettivo della semplificazione del sistema tributario, che comprende essenzialmente una serie di agevolazioni nell'ambito della tassazione delle rendite finanziarie. Così come mediamente di impatto finanziario più contenuto sono le agevolazioni di specifica rilevanza settoriale, presenti soprattutto nei campi delle accise sui prodotti energetici e dell'IRAP.

È probabilmente in questi ambiti, dove è più difficile rintracciare finalità di sistema e più evidenti sembrano le forme di sussidio implicito a specifici settori e gruppi di interesse, che potrebbero focalizzarsi gli interventi più immediati di contenimento delle spese fiscali.

1.2.2 Criteri di valutazione delle spese fiscali

Una volta identificata l'area delle spese fiscali vigenti e individuati i programmi di spesa aventi lo stesso obiettivo/beneficiario/settore di intervento, l'insieme delle informazioni utili per una decisione politica sul riordino e ridisegno delle *tax expenditures* dovrebbe includere almeno due profili fondamentali: gli effetti microeconomici di ciascuna misura

⁵ Va rilevato come in diverse occasioni gli organismi internazionali hanno segnalato una maggiore erosione del gettito IVA in Italia rispetto ad altri paesi europei connessa a una più estesa applicazione delle aliquote ridotte.

“comprese le ricadute sul contesto sociale” e il confronto con i programmi di spesa destinati alle medesime finalità.

Riguardo al primo aspetto sarebbe in primo luogo opportuno analizzare la portata redistributiva delle spese fiscali che riguardano le famiglie, ossia la loro ripartizione rispetto al reddito, in senso sia verticale (tra contribuenti con reddito differente) sia orizzontale (tra diverse tipologie di contribuenti a parità di reddito). Infatti, talune agevolazioni fiscali possono certamente rispondere a specifiche situazioni di bisogno (ad esempio le detrazioni Irpef per le spese sostenute da portatori di handicap), o incentivare comportamenti ritenuti meritori (ancora nell’ambito dell’Irpef, le detrazioni per spese di istruzione, o le deduzioni per erogazioni liberali) ma la loro accettabilità sul piano sociale deve comunque confrontarsi con gli effetti da queste prodotte sulla distribuzione dei redditi e dei patrimoni.

Accanto alle ricadute distributive, andrebbero poi considerati anche gli effetti distorsivi prodotti dalle agevolazioni fiscali. Spesso infatti, soprattutto nel campo delle accise, le spese fiscali finiscono per interferire con l’operare dei mercati in un duplice senso, statico e dinamico: da un lato, alterano la concorrenza, perché uno stesso fattore produttivo assume costi diversi tra operatori di settori e comparti diversi; dall’altro, rallentano i processi di modernizzazione degli operatori industriali, funzionando come veri e propri sussidi. In altri casi, l’accisa ridotta va a compensazione del maggior costo di un fattore produttivo che origina nelle condizioni di bassa concorrenza del mercato di acquisto. Quando ha questa funzione, l’accisa agevolata diviene un sostituto delle riforme dei mercati e, più in generale, delle riforme strutturali.

Infine, una revisione delle spese fiscali dovrebbe considerare, secondo un approccio globale, l’intera gamma di strumenti disponibili per realizzare gli obiettivi dell’intervento pubblico (incluse le forme di regolamentazione dei mercati). In questo senso, a partire dalla ricognizione organica sopra richiamata dell’insieme delle politiche attive sul lato sia della spesa sia delle agevolazioni fiscali per soggetti, settori e territori beneficiati, il riordino delle spese fiscali dovrebbe essere condotto congiuntamente all’azione di revisione della spesa pubblica. L’obiettivo è naturalmente quello di evitare sovrapposizioni e duplicazioni tra programmi non adeguatamente coordinati che finiscono per creare distorsioni e iniquità. Ma è anche quello di spingere verso una scelta attenta degli strumenti più opportuni di intervento sulla base dei criteri dell’efficienza economica, dell’equità, della semplicità amministrativa e della trasparenza dell’azione pubblica. Numerose sono le aree che potrebbero beneficiare di questa azione di revisione complessiva delle modalità dell’azione pubblica: quello dei trasporti, come quello del sostegno all’agricoltura e alcuni ambiti del welfare state. A titolo esemplificativo si pensi all’assetto attuale degli interventi di sostegno ai carichi familiari, in cui convivono misure di agevolazione fiscale (detrazione Irpef), trasferimenti monetari (assegni familiari), e programmi di fornitura diretta di servizi alla persona (asili nido), e rispetto al quale da più parti si lamenta il sottodimensionamento della componente *in-kind* rispetto a quella monetaria.

1.2.3 Un'applicazione al caso dell'Irpef

Per contribuire all'individuazione delle linee di analisi che dovranno essere adottate nell'attività di riordino delle spese fiscali, l'UPB ha condotto un primo esercizio di valutazione delle principali agevolazioni fiscali dell'Irpef.

Un primo aspetto da affrontare riguarda il problema dell'identificazione delle spese fiscali distinguendo, come sopra discusso, le forme di riduzione del prelievo che hanno carattere strutturale, ossia facenti parte organica dell'impianto dell'imposta, dalle spese fiscali vere e proprie, intese come deviazioni rispetto a tale *benchmark*. Nel caso dell'Irpef si possono considerare strutturali alcune delle maggiori agevolazioni illustrate nella tabella 1:

- le detrazioni per fonte del reddito (37,8 miliardi) che contribuiscono a definire la struttura di progressività dell'imposta;
- le detrazioni per carichi familiari (11,2 miliardi) che nell'ambito di una imposta a base individuale come quella italiana consentono di riequilibrare il carico fiscale in funzione delle responsabilità familiari;
- la deducibilità dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti (12,3 miliardi), funzionali a un modello di tassazione in cui i redditi pensionistici vengono colpiti dall'imposta nel momento della prestazione e non in quello dell'accumulo.
- la tassazione separata degli arretrati e del TFR (6,5 miliardi), necessaria per applicare una corretta misura di progressività ai redditi percepiti su più anni.

Per altre voci di impatto minore si riscontra comunque qualche dubbio interpretativo sulla loro effettiva natura di spesa fiscale. Ad esempio gli assegni di mantenimento dei figli sono considerati spesa fiscale (per circa 1,9 miliardi) data la loro non imponibilità a carico del coniuge ricevente. Poiché tuttavia tali somme risultano già tassate al momento in cui sono percepite dal coniuge debitore, considerare la non imponibilità al momento della percezione del coniuge creditore come spesa fiscale appare opinabile. Sempre di controversa valutazione è il caso degli assegni di mantenimento, questa volta diretti al coniuge. In questo caso la deducibilità è posta in capo al coniuge debitore, mentre l'assegno costituisce reddito imponibile per il coniuge creditore. La deducibilità per il coniuge debitore non dovrebbe dunque essere considerata integralmente come spesa fiscale, così come prospettato dall'elenco allegato al Bilancio.

Non è infine ricompresa nell'elenco l'agevolazione di imposta, di recente introduzione, attribuita ai proprietari di immobili locati a persone fisiche, i cui redditi sono sottoposti ad un regime opzionale di tassazione separata (la cosiddetta cedolare secca)⁶. Non è poi considerata spesa fiscale l'esenzione dall'Irpef degli immobili a disposizione sottoposti a tassazione Imu, mentre è

⁶ L'introduzione della cedolare secca è stata motivata principalmente dall'obiettivo di favorire l'emersione di base imponibile; il regime (comunque opzionale) non è infatti applicabile agli affitti di immobili verso imprese, che sono caratterizzati da un minor rischio di evasione. L'applicazione di un regime sostitutivo ai redditi derivanti da locazione potrebbe, a prescindere dalle finalità perseguite, non essere in ogni caso considerato come agevolazione fiscale qualora la struttura dell'imposta presa come riferimento teorico fosse di tipo *dual income tax* (DIT), in cui i rendimenti del capitale sono sottoposti ad una tassazione separata.

integralmente considerato come spesa fiscale il risparmio di imposta derivante dalla non imponibilità Irpef della rendita figurativa dell'abitazione principale indipendentemente dal regime di tassazione Imu.

Un secondo aspetto riguarda la valutazione degli effetti distributivi delle principali agevolazioni fiscali dell'Irpef. L'indagine è stata condotta sulla base delle analisi delle dichiarazioni Irpef per l'anno di imposta 2013 pubblicate dal Dipartimento delle finanze.

Questo tipo di esercizio presenta dei limiti metodologici dovuti all'utilizzo di dati di sintesi delle dichiarazioni. Da un lato la disponibilità di dati aggregati non consente una precisa valutazione del maggior gettito derivante dall'abolizione delle agevolazioni, dall'altro non tutte le informazioni necessarie alla valutazione sono riportate nelle dichiarazioni Irpef (per un approfondimento vedi allegato A1).

La tabella 3 analizza gli effetti delle principali agevolazioni Irpef sulla distribuzione dei redditi dei contribuenti⁷. Per ogni agevolazione considerata è riportata la quota dei beneficiari effettivi rispetto al numero complessivo dei contribuenti (beneficiari e non), l'ammontare medio del risparmio di imposta distintamente per beneficiario e per contribuente, e l'incidenza del risparmio di imposta medio per contribuente sul suo reddito complessivo.

L'analisi è condotta sul complesso dei contribuenti e separatamente su coloro che dichiarano un reddito inferiore oppure superiore ai 26 mila euro, livello al di sotto del quale cade circa l'80 per cento dei contribuenti e al di sopra del quale il restante 20 per cento.

La tabella mostra come la diffusione di gran parte delle agevolazioni sia relativamente limitata tra i contribuenti: escludendo infatti le detrazioni da lavoro (88 per cento di beneficiari sul totale dei contribuenti), l'esenzione per le abitazioni principali (43 per cento⁸) e le detrazioni per spese sanitarie (41 per cento), le altre singole forme di agevolazione vanno a beneficio di meno di un terzo dei contribuenti. Il 31 per cento del complesso dei contribuenti Irpef beneficia delle detrazioni per carichi familiari e circa il 30 per cento dell'esclusione dei redditi fondiari sottoposti ad Imu (abitazioni a disposizione⁹). Superano poi il 10 per cento dei beneficiari le agevolazioni per il recupero edilizio (17,1 per cento) e le assicurazioni sulla vita e contro infortuni (13,7 per cento), mentre le altre forme sono ad appannaggio di una quota ancor più bassa di beneficiari.

⁷ Le agevolazioni fiscali riportate nell'analisi delle dichiarazioni Irpef è stato integrato includendo il regime della cedolare secca sui redditi delle locazioni e l'esenzione Irpef per gli immobili a disposizione assoggettati a Imu.

⁸ Il numero di beneficiari dell'esenzione dell'abitazione principale qui riportato (stimato a partire dalle analisi delle dichiarazioni 2012 per una maggiore completezza di informazioni) non comprende i proprietari che non effettuano dichiarazione (modello Unico o 730). La relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione stimava il numero complessivo di beneficiari in circa 24 milioni di soggetti, circa il 58 per cento dei contribuenti totali.

⁹ L'area di esenzione Irpef per le abitazioni a disposizione è stata ridotta a partire dal 2014 ai soli immobili secondari posseduti nel comune di residenza. L'esenzione riguarda anche il reddito dominicale di terreni non locati e il reddito fondiario derivante da partecipazione in società semplici.

Per alcune agevolazioni la platea ridotta di soggetti interessati si accompagna a un ammontare elevato di risparmio di imposta per beneficiario: superano i mille euro medi di beneficio medio effettivo l'assegno al coniuge (circa 2.500 euro), le cedolari per locazione, le spese mediche per portatori di handicap e le detrazioni per carichi di famiglia.

In generale, la quota di beneficiari risulta relativamente più alta tra le classi di reddito superiori, con l'eccezione delle detrazioni da lavoro (88,1 per cento di beneficiari totali e 90,2 per cento di beneficiari tra i contribuenti con redditi inferiori a 26 mila euro), e di quelle per canoni di locazione (2,3 per cento di beneficiari totali e 2,6 per cento di beneficiari tra i contribuenti con redditi inferiori a 26 mila euro). La maggiore diffusione dei beneficiari nella classe di reddito più elevata può essere anche ricondotta alla minore capienza fiscale dei contribuenti a basso reddito. Anche l'ammontare medio della riduzione di imposta per beneficiario risulta generalmente superiore per i contribuenti a maggior reddito, con l'eccezione delle detrazioni da lavoro e da carichi familiari e le detrazioni per canoni di locazione.

Nel complesso, considerando congiuntamente la diffusione del beneficio goduto e il suo ammontare medio, si evidenzia come l'agevolazione media per contribuente (ossia il rapporto tra agevolazioni erogate e il complesso dei contribuenti) risulti più elevata per la classe più ricca per la quasi totalità delle spese fiscali, con esclusione delle sole detrazioni da lavoro e per canoni di locazione.

Al fine di valutare la portata distributiva delle agevolazioni sarebbe necessaria un'analisi di micro simulazione. Una indicazione preliminare si può tuttavia ricavare dall'analisi del rapporto tra beneficio e reddito: se tale rapporto risulta maggiore per i contribuenti più poveri l'effetto dell'agevolazione sarà in qualche misura redistributivo. Le ultime tre colonne della tabella 2 riportano la proporzione tra agevolazione media e reddito complessivo medio per il complesso dei contribuenti e distintamente per le due classi di reddito considerate. La figura 1 sintetizza le due ultime misure in un unico indice riportando per ciascuna spesa fiscale il rapporto tra le proporzioni beneficio/reddito dei contribuenti più "poveri" e di quelli più "ricchi". Un rapporto superiore all'unità indica un effetto distributivo dell'agevolazione¹⁰.

Dall'analisi della figura 1 risultano più fortemente distributive le detrazioni per canoni di locazione, le detrazioni da lavoro dipendente e pensione, le spese per addetti per assistenza personale, le detrazioni per carichi di famiglia, le spese mediche per portatori di handicap per le quali l'incidenza del beneficio sul reddito dei più poveri è maggiore del doppio di quella dei più ricchi. Sono comunque distributive, anche se con intensità minore, le detrazioni per interessi sui mutui agrari, le detrazioni per spese funebri, la

¹⁰ L'esercizio fornisce una misura approssimata degli effetti distributivi degli interventi, sia per l'arbitrarietà della scelta della suddivisione della platea di contribuenti, sia per l'approssimazione derivante dalla segmentazione in classi. Per ottenere una misura più precisa della progressività dei singoli interventi sarebbe necessario calcolare un indice di distribuzione dell'agevolazione sulla base di micro simulazione.

detrazione per spese di intermediazione immobiliare, le detrazioni per spese sanitarie, le detrazioni per gli interessi sui mutui ipotecari (acquisto e costruzione abitazioni principali e altri immobili) e le detrazioni per assicurazioni vita e infortuni. Gli interventi con un effetto contrario alla redistribuzione risultano invece le imposte cedolari sulle locazioni, le detrazioni per erogazioni a favore dei partiti politici e la deducibilità dell'assegno al coniuge.

2. Monitoraggio dell'evasione fiscale e coordinamento con le procedure di bilancio

2.1 Il contenuto dello schema di decreto legislativo

Lo schema di decreto legislativo di attuazione della delega di riordino del sistema fiscale prevede l'inserimento nel ciclo di bilancio – a corredo della NADEF – di un Rapporto del Governo (con il contributo delle regioni relativamente ai loro tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio) sui risultati conseguiti dal contrasto dell'evasione fiscale e contributiva “distinguendo tra imposte accertate e riscosse nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento”. Dovrà contenere anche “le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, l'aggiornamento e il confronto dei risultati con gli obiettivi”. Le maggiori entrate che possono essere considerate, rispetto all'anno precedente, come permanenti – al netto delle somme necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto del debito sul PIL – saranno iscritte al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, e utilizzate esclusivamente per questo fine.

Il Rapporto sarà basato sulle informazioni contenute nella *Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva* redatta da un'apposita Commissione di esperti¹¹. Lo schema di decreto legislativo è molto dettagliato: specifica le informazioni da riportare nella Relazione, il metodo da utilizzare per stimare l'evasione fiscale e quello per valutare i risultati dell'attività di contrasto.

La Relazione deve contenere una stima delle entrate sottratte al bilancio disaggregate a “livello settoriale, territoriale e dimensionale”, nonché la loro evoluzione nel tempo. La stima, deve essere effettuata utilizzando una metodologia “basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, con criteri trasparenti, stabili nel tempo, e adeguatamente pubblicizzati”. L'evasione fiscale è determinata quindi come differenza tra il gettito dovuto sulla base imponibile teorica calcolata a partire dai dati della contabilità nazionale e quello effettivo desumibile dalle dichiarazioni.

¹¹ La Commissione di esperti dovrà essere istituita mediante decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze.

La Relazione deve inoltre riportare la valutazione dei risultati dell'attività di contrasto dell'evasione distinguendoli da quelli dovuti all'adempimento spontaneo, e la quantificazione delle maggiori entrate derivanti in modo permanente dal recupero di evasione fiscale e contributiva. Anche in questo caso, lo schema di decreto indica la metodologia da usare, basata su una valutazione separata di quanto si stima possa derivare dal complesso delle attività di verifica e accertamento effettuate dall'Amministrazione finanziaria (un dato oggettivo basato sull'attività di quest'ultima) e quanto dall'adempimento spontaneo. L'analisi dovrà essere specificata per imposta e con la massima disaggregazione possibile.

Nell'esperienza del nostro Paese il monitoraggio dell'evasione fiscale ha trovato riscontro in un *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di contrasto dell'evasione fiscale* allegato alla NADEF in base a quanto stabilito inizialmente da un decreto legge del 2011¹² e a quanto richiesto, successivamente, da un decreto legge del 2014¹³. I Rapporti presentati finora hanno riguardato il 2012 e il 2013. Il Rapporto più recente, quello relativo ai risultati del 2013, riporta stime sul *tax gap* delle principali imposte, distinte per area geografica, calcolate sulla base della differenza tra le basi imponibili potenziali, desunte dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate. Dal Rapporto, tra le altre cose, emerge che nel periodo 2007-2012 il valore delle imposte sottratte a tassazione è stato in media pari a circa 91 miliardi (di cui 44 miliardi da Irpef e Ires, 40 da IVA e 7 da IRAP).

L'introduzione, prevista dallo schema di decreto legislativo, di un *Rapporto annuale sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva* non è altro che la sistematizzazione del Rapporto già esistente, introdotto in attesa dell'attuazione della legge delega, per il quale viene fissato un contenuto informativo minimo basato su un metodo di calcolo chiaro e stabile nel tempo. Ciò incentiverà l'attività di analisi in quei campi non ancora interamente coperti e assicurerà la disponibilità di informazioni periodiche e tempestive. È auspicabile che tale patrimonio informativo venga messo a disposizione di chiunque voglia accedervi sul sito web del Ministero dell'Economia e delle finanze.

2.1.1 I modelli e le stime disponibili

¹² Lo stabilisce il c. 36.1 dell'art. 2 del DL 13 agosto 2011, n. 138, aggiunto dalla lett. b), del c. 299, dell'art. 1 della L. 24 dicembre 2012, n. 228.

¹³ L'art. 6 del DL 24 aprile 2014, n. 66, richiedeva che in attesa dell'attuazione degli obiettivi di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e di rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo stabiliti dalla legge delega di riordino del sistema fiscale, il Governo presentasse alle Camere, un rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto dell'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013, specificati per ciascuna regione, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento di evasione che a quello attribuibile al maggiore adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, come effetto delle misure e degli interventi definiti.

Facendo riferimento al tipo di dati utilizzati, esistono nella letteratura essenzialmente due tipologie di modelli per stimare l'evasione fiscale: quelli diretti e quelli indiretti. Il metodo "diretto" è definito tale perché utilizza i dati dell'anagrafe tributaria o di indagini campionarie; il metodo "indiretto" ricorre, invece, a stime econometriche o a modelli economico-statistici su variabili che approssimano l'economia sommersa (ad esempio, la discrepanza tra il reddito e la spesa, il comportamento dei lavoratori dipendenti per verificare quello dei lavoratori autonomi). Ogni metodo ha punti di forza e di debolezza. Usare un metodo indiretto può essere in alcuni casi più semplice perché evita l'accesso, meno immediato, ai dati micro dell'anagrafe tributaria, ma tende a essere meno preciso. Al contrario, il metodo diretto include in sé un elemento di incertezza aggiuntivo, in quanto, partendo dai dati della contabilità nazionale, risente dell'accuratezza della stima dell'economia sommersa.

Nell'ambito dei metodi diretti esistono due approcci per stimare l'evasione: quello macroeconomico-contabile, in cui il calcolo si basa sul confronto tra gli aggregati di contabilità nazionale e i dati di fonte fiscale; quello di natura microeconomica, che confronta i redditi dichiarati dai contribuenti nell'assolvimento dei loro obblighi fiscali con quelli rilevati attraverso indagini campionarie sulle famiglie oppure risultanti dagli accertamenti¹⁴. La differenza principale nei due approcci sta nel considerare la popolazione dei contribuenti nel suo insieme o il singolo individuo.

Si è accennato in precedenza che lo schema di decreto legislativo già delinea il metodo di stima dell'evasione da applicare sui principali tributi e contributi, che consiste nel metodo diretto con approccio di tipo macroeconomico-contabile: l'evasione è stimata come differenza tra il gettito derivante dalle basi imponibili teoriche, calcolate a partire dai dati della contabilità nazionale e quello effettivo risultante dai dati fiscali, escludendo gli effetti delle misure di esenzione, agevolazione e riduzione delle imposte (*tax expenditures*). Lo stesso metodo verrebbe applicato indistintamente sia sulle imposte dirette sia su quelle indirette. In questo modo tuttavia si considerano come evasione anche gli errori nella compilazione della dichiarazione e il mancato gettito per insolvenza dei contribuenti. La scelta di un'unica metodologia se, da un lato, può aumentare la trasparenza dei metodi di stima e agevolare la lettura complessiva delle valutazioni prodotte, dall'altro, può condurre a una qualità della stima che non è ugualmente soddisfacente per i diversi tributi considerati.

Con questo metodo diventa cruciale la stima da parte dell'Istat dell'economia sommersa, ossia dell'insieme di attività produttive comunque lecite ma svolte contravvenendo a norme fiscali e contributive, che viene inclusa nella stima del PIL che l'Istat diffonde ogni anno. L'Istat, infatti, attribuisce il valore aggiunto sommerso alle varie componenti del PIL (consumi, investimenti, ecc.) e questo consente di applicare modelli *top-down* per la quantificazione della base imponibile teorica, e quindi

¹⁴ L'approccio microeconomico quantifica la percentuale di evasori sulla base della proporzione dei controlli con esito positivo sul totale degli accertamenti, ossia in cui le dichiarazioni delle imposte non risultano veritiere.

dell'evasione, di alcune tipologie di imposta, in particolare, imposte indirette come l'IVA e l'IRAP.

Fino a qualche anno fa, l'Istat pubblicava regolarmente la stima dell'economia sommersa. In base all'ultimo dato disponibile, relativo al 2008, il valore aggiunto sommerso è quantificabile in una forbice compresa, tra il 16,3 e il 17,5 per cento del PIL¹⁵. La parte riconducibile al caso di lavoratori non regolari, che comporta elementi di evasione contributiva oltretutto fiscale, si attesta al 6,5 per cento del PIL; l'occultamento di una quota del fatturato e l'aumento artificioso dei costi contribuiscono complessivamente per il 9,8 per cento del PIL.

Esiste tuttavia un limite importante al modello scelto derivante dall'incertezza dei dati di partenza. In particolare, le stime dell'evasione dell'IRAP e dell'IVA si basano su un intervallo per quanto riguarda la base imponibile (il valore aggiunto sommerso valutato dall'Istat è espresso in termini di forbice, valore minimo e massimo, anziché di valore puntuale) e, nel caso dell'IVA, un altro intervallo per tenere conto dei due tipi di mancato adempimento (l'evasione con e senza consenso delle parti coinvolte). Ciononostante è attualmente tra i modelli più affidabili.

Nel caso delle imposte indirette l'applicazione del metodo diretto macroeconomico contabile non costituirebbe una novità rispetto alla recente esperienza italiana. Questa è infatti la metodologia che l'Agenzia delle entrate ha sempre utilizzato per stimare l'evasione dell'IVA e, più recentemente, quella dell'IRAP, disaggregate per area geografica e settore economico. Stime dell'evasione dell'IVA e informazioni su quella dell'IRAP elaborate dall'Agenzia delle entrate sono diffuse a intervalli regolari dalla Corte dei Conti e, negli ultimi due anni, nel *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di contrasto dell'evasione fiscale* allegato alla NADEF.

Secondo queste fonti, nella media del quinquennio 2005-2010 il gettito evaso dell'IRAP è stato pari al 19,5 per cento di quello potenziale, concentrandosi soprattutto nel settore dei servizi. Per questo tributo, la propensione a evadere è stata più elevata al Sud (29,8 per cento); seguono il Centro (20,5 per cento), il Nord-Est (17,4 per cento) e il Nord-Ovest (13,9 per cento).

L'evasione dell'IVA è stata pari nel 2011 a circa il 28 per cento del gettito potenziale¹⁶ ed è in forte diminuzione dal 2006. Anche per questa imposta la propensione a evadere è maggiore nel Mezzogiorno.

L'introduzione della Relazione e del Rapporto potrebbe garantire stime più tempestive e soprattutto, nel caso dell'IRAP, con riferimento annuale e non medie su periodi pluriennali.

Diversa è la situazione per le imposte dirette, per le quali, secondo lo schema di decreto, deve essere utilizzato lo stesso approccio, vincolando le possibilità di miglioramento metodologico anche sulla base delle informazioni quantitative disponibili. In questo campo è meno comune trovare in letteratura l'utilizzo del metodo diretto di tipo

¹⁵ Istat (2010), *La misura dell'economia sommersa*.

¹⁶ La stima non include l'effetto delle "frodi organizzate" dell'IVA, fenomeno la cui ampiezza e diffusione, tra settori e Paesi, varia da un anno all'altro. Si tratta in genere di schemi molto complessi in cui possono essere coinvolti anche operatori fittizi e associazioni criminali.

macroeconomico-contabile¹⁷. In genere, ad esempio, per l'Irpef, vengono utilizzati modelli di tipo microeconomico, in due varianti: il confronto tra i dati fiscali e le informazioni raccolte attraverso indagini campionarie sulle famiglie; la quantificazione della percentuale di evasori a partire dalla proporzione dei controlli con esito positivo¹⁸. La prima metodologia di stima è basata sull'ipotesi che i redditi dichiarati nell'ambito di indagini "multiscopo" siano più veritieri di quelli forniti all'Amministrazione finanziaria in sede di dichiarazione poiché la partecipazione all'indagine è anonima e volontaria e non è indirizzata a controlli con finalità specifiche. La seconda metodologia soffre di un problema di selezione del campione, visto che i soggetti sottoposti ad accertamento non sono scelti in modo casuale, come richiederebbe l'inferenza statistica, bensì selezionati tra quelli con maggiore probabilità di evasione.

La stima più recente dell'evasione dell'Irpef disaggregata per categorie di contribuenti (ad esempio, per genere, età, tipo di attività lavorativa, presenza di fonti di reddito plurime, area geografica, ecc.) si riferisce al 2004 e utilizza la prima variante sopra richiamata, ossia è basata sul confronto tra i dati delle dichiarazioni dei redditi e quelli riportati nell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia. Il mancato aggiornamento è connesso con la difficoltà di reperimento dei dati fiscali in questo ambito. Anche per questa imposta è assolutamente necessario un aggiornamento delle stime.

Per quanto riguarda l'Ires, un punto critico è rappresentato dal noto problema della ricostruzione della base imponibile. Questo è connesso, da un lato, con la difficoltà di prevedere una base imponibile talvolta dipendente da fattori difficilmente o non del tutto misurabili (avviamento, beni pluriennali immateriali di altro genere, perdite presunte, ma anche la distinzione all'interno dei dati della contabilità nazionale di quanto è imputabile o meno ai soggetti Ires) e, dall'altro, con le complicazioni derivanti dalla normativa fiscale, che agisce sull'imposta rendendola meno prevedibile e meno influenzata dagli andamenti macroeconomici sottostanti (ad esempio, per effetto del meccanismo del riporto delle perdite negli esercizi successivi).

Sotto questi aspetti lo schema di decreto legislativo, oltre a dare un impulso all'attività di misurazione dell'evasione fiscale e contributiva, soprattutto negli ambiti non ancora adeguatamente esplorati, e a incentivarne l'analisi, fornisce l'opportunità di raccogliere in un unico documento (la Relazione della Commissione) dati e stime oggi dispersi in più fonti e con riferimento a periodi temporali diversi, per renderle omogenee, confrontabili e maggiormente disaggregate. È necessario infatti poter quantificare, con un adeguato grado di approssimazione, l'evasione fiscale complessiva, e le sue varie disaggregazioni, per studiare il fenomeno a livello più circoscritto con l'aiuto delle Regioni per quanto riguarda i loro tributi e quelli degli enti locali del proprio territorio. Le metodologie di stima dovrebbero restare invariate tra un anno e l'altro, garantendo coerenza temporale ai risultati.

¹⁷ Nell'esperienza internazionale, spesso l'evasione delle imposte dirette viene invece stimata con modelli *bottom-up*. Vedi oltre il caso del Regno Unito.

¹⁸ Per contenere i conseguenti possibili effetti distorsivi si ricorre generalmente a forme di stratificazione a posteriori dei dati relativi agli accertamenti allineando la struttura del campione a quella della popolazione.

2.2 Misurazione dei risultati del contrasto dell'evasione ed elementi di rischio

Come accennato, lo schema di decreto legislativo prevede l'istituzione di una Commissione di esperti che, tra le altre cose, stimi le maggiori entrate derivanti dal contrasto dell'evasione fiscale e contributiva e ne valuti l'evoluzione nel tempo. Inoltre, viene stabilito che le maggiori entrate che si qualifichino come permanenti rispetto all'anno precedente, saranno destinate, al netto di quelle necessarie per il mantenimento dei saldi pubblici, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Al riguardo, è bene ricordare che esiste un capitolo nel *Documento di economia e finanza* (DEF) in cui viene data, per l'ultimo anno di consuntivo, una valutazione complessiva (non per singola imposta) delle maggiori entrate derivanti dal contrasto dell'evasione fiscale e rispetto a quelle attese. In particolare, nel primo caso, si confrontano gli incassi del bilancio dello Stato inclusi i ruoli e le entrate da accertamento con adesione dell'anno con quelli dell'anno precedente; nel secondo caso, si confrontano gli stessi incassi del bilancio dello Stato con le previsioni di cassa relative allo stesso anno. Sulla base di questa analisi viene indicata quanta parte dei maggiori incassi viene considerata permanente e quindi potenzialmente destinabile al Fondo per la riduzione della pressione fiscale¹⁹.

Il ricorso a strutture dedicate, in ambito governativo, all'analisi dell'evasione fiscale nei suoi diversi aspetti costituisce una prassi seguita anche in altri Paesi, anche se con un diverso grado e livello di approfondimento e soprattutto di integrazione nel processo di bilancio. A questo proposito, il progetto dello schema di decreto sembra particolarmente ambizioso e peculiare rispetto a quanto accade all'estero. In casi ormai rodati come quello degli Stati Uniti e del Regno Unito²⁰, gli scopi delle Unità di analisi si limitano alla finalità informativa e all'essere uno strumento di miglioramento del processo decisionale e allocativo e delle politiche di accertamento e di contrasto alla stessa evasione (per esempio, gli indicatori di probabilità di evasione). Lo schema di decreto legislativo in esame sembra prevedere obiettivi che vanno oltre queste finalità. In Italia, la predisposizione del Rapporto è finalizzata alla produzione di una stima dell'evasione fiscale e contributiva che possa a sua volta portare a individuare le maggiori entrate utilizzabili in bilancio in quanto ascrivibili, su base permanente, ai risultati dell'attività di contrasto e di prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché di miglioramento dell'adempimento spontaneo.

La valutazione dei risultati del contrasto dell'evasione fiscale e contributiva e di quanta parte delle maggiori entrate abbia natura permanente è particolarmente complessa. Il metodo utilizzabile può essere di tipo "micro", ossia basato sui risultati per ogni singola imposta e contributo, oppure di tipo "macro", cioè riferito al complesso delle imposte e dei contributi.

La scelta del metodo va fatta con molta cautela: l'approccio di tipo "micro" può richiedere, anche in questo stadio, elaborazioni complesse e ipotesi forti di base su come alcune misure di contrasto dell'evasione possano incidere sul comportamento dei singoli soggetti e su elementi non osservabili ex-post. L'approccio di tipo "macro" può avvalersi di metodi più generali ma meno discutibili dal punto di vista delle ipotesi

¹⁹ Dal 2014 si applica quanto disposto dalla Legge 27 dicembre 2013, n. 147, cc. 431-434.

²⁰ Per gli Stati Uniti si può fare riferimento all'esperienza del *Taxpayer Compliance Measurement Program* (TPCM), negli anni Ottanta, e il *National Research Program* (NPR) dell'IRS, a partire dagli anni Novanta; per il Regno Unito, un'esperienza ormai consolidata è quella del Rapporto annuale dell'*Her Majesty's Revenue and Customs* sulla analisi del *tax gap*.

iniziali. In questo caso, si tratta di calcolare la differenza tra le stime dell'evasione fiscale complessiva di due anni consecutivi e di vedere se l'aumento delle entrate è permanente. Ciò richiede alcuni passaggi: calcolare le entrate tributarie e contributive tendenziali di due anni consecutivi eliminando l'effetto del ciclo economico mediante una qualche tecnica consolidata (ad es. un filtro HP); tenere conto di andamenti particolari delle basi imponibili non colti dal precedente passaggio; eliminare gli effetti prodotti da misure discrezionali diverse da quelle di contrasto dell'evasione e da misure con effetti temporanei. La variazione che risulta tra le entrate dei due anni coglie sia la minore evasione dovuta alle nuove misure di contrasto, sia altri effetti che non si è riusciti a eliminare in precedenza (andamenti inattesi dei prezzi, dei mercati azionari che hanno inciso sull'andamento delle imposte sostitutive, errori nelle valutazioni ex-ante degli effetti delle misure discrezionali e temporanee, errori di previsione delle basi imponibili, cambiamenti nelle elasticità delle imposte alle basi imponibili durante le diverse fasi del ciclo, etc.). Ne deriva che non è possibile etichettare con un ragionevole grado di certezza la variazione delle entrate tributarie e contributive come una riduzione dell'evasione fiscale.

Nel decreto legislativo si è optato per un approccio di tipo "micro", imposta per imposta, con la massima disaggregazione. È stata indicata la metodologia da usare, specificando di tenere separata la valutazione delle entrate derivanti dalle attività di verifica e accertamento (più direttamente individuabili), da quelle connesse con l'andamento dell'adempimento spontaneo. Quest'ultimo verrebbe approssimato dalla variazione, rispetto all'anno precedente, delle mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione, valutabili confrontando i gettiti relativi alle basi imponibili teoriche ed effettive, escludendo dalle prime gli effetti di abbattimento delle misure di esenzione, agevolazione e riduzione delle imposte (*tax expenditures*). Come già segnalato, questo aggregato include oltre alla stima dell'evasione altri elementi, quali ad esempio, aumenti di gettito derivanti da un ampliamento della base imponibile non derivante dal contrasto dell'evasione. Nel calcolo si deve tenere conto degli effetti del quadro macroeconomico sulle basi imponibili di riferimento e quanto emerge dall'analisi dovrà essere specificato per ciascuna imposta e con la massima disaggregazione possibile.

La scelta del *tax gap* come indicatore di performance della capacità di riscossione è discutibile; come in qualsiasi altro caso di indicatore che abbia delle conseguenze pratiche nell'azione di policy dell'Amministrazione (valutazione dell'attività degli amministratori e/o allocazione delle risorse aggiuntive), esso dovrebbe essere misurabile, verificabile e privo di possibili *bias* significativi. In questi termini, nella sua misurazione, sono presenti alcuni elementi di rischio, tra questi:

1. Disponibilità limitata di dati: il calcolo richiede il confronto tra il gettito effettivo e quello potenziale, la cui stima necessita informazioni esterne e indipendenti dall'Amministrazione; questo rappresenta un vantaggio, ma anche un rischio riferito principalmente alla costruzione dei dati esterni e di fonte eterogenea che può rispondere a finalità non coerenti, e difficili da controllare, con le stime di

natura fiscale. La ricostruzione temporale delle stime può essere influenzata da variazioni semplicemente metodologiche nella rilevazione dei dati che non hanno a che fare con la performance delle politiche.

2. Margini di errore di natura statistica ed economica: le stime sono soggette a errori che possono essere legati sia al campionamento e alla costruzione dei dati, sia alle assunzioni necessarie alla creazione delle variabili e dei modelli economici di riferimento.
3. *Lag* di natura temporale legati alla raccolta e alla sistematizzazione dei dati: i dati effettivi non sono sempre disponibili con una cadenza temporale omogenea e si deve spesso ricorrere a delle previsioni. In questo caso, la “stima” dell’indicatore dipende da quella delle variabili che lo definiscono, aumentando il margine di errore in modo sostanziale.

L’aumento delle entrate di un anno difficilmente può essere considerato immediatamente, dall’anno successivo, come permanente tranne nei casi di riforme volte ad aumentare il gettito attraverso un ampliamento della base imponibile o aumenti di aliquote.

La questione del riconoscimento del carattere permanente delle entrate è particolarmente critica. Studi empirici sull’andamento strutturale dei conti pubblici in Italia dopo l’ingresso nella UEM hanno dimostrato che il deterioramento dei saldi che si è manifestato tra il 1998 e il 2003 era connesso con un consolidamento dei conti pubblici negli anni 1992-97 troppo legato ad aumenti di entrate e riduzioni di spese in conto capitale e che fattori che avevano contribuito al buon andamento delle entrate, come il prezzo delle azioni e degli immobili non si erano poi rivelati permanenti.

Questo presuppone la capacità di effettuare una accurata valutazione sia *ex-ante* sia *ex-post* delle politiche adottate non solo con riferimento alle misure di contrasto all’evasione, ma più in generale di tutte quelle incluse nelle manovre di bilancio. Questo è necessario affinché si possano confrontare gettiti che si differenzino tra loro solo per gli effetti diretti, indiretti e congiunti delle misure antievasive che si vuole valutare. È fondamentale quindi migliorare gli strumenti di valutazione costringendo a esplicitare e aggiornare in modo chiaro le metodologie di quantificazione degli effetti dei provvedimenti in un meccanismo di miglioramento dinamico delle previsioni di gettito. In questo senso, quanto previsto dallo schema di decreto legislativo può costituire un incentivo a migliorare la prassi della quantificazione e, più in generale, a produrre una valutazione sistematica *ex-post* delle politiche pubbliche. Quest’ultima, nel caso italiano spesso basata su analisi di tipo occasionale e prevalentemente di natura accademica, potrebbe costituire un’innovazione importante per sostenere le scelte allocative, di entrata e di spesa, dei decisori pubblici soggetti a una diponibilità di risorse sempre più limitata.

In generale, sarebbe saggio prevedere un lasso temporale, una sorta di rodaggio e di consolidamento delle informazioni e delle metodologie adottate, che non sembra

previsto, e un periodo superiore all'anno per la definizione di una riduzione strutturale del *tax gap*, visto che molte informazioni di natura fiscale e comportamentale richiedono anche due o tre anni.

L'esperienza del Regno Unito può fornire alcuni elementi di riflessione sia sul piano metodologico sia sotto il profilo degli obiettivi assegnati alla Commissione di esperti. Per l'*Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC) la riduzione del *tax gap* costituisce un obiettivo strategico e implica che il suo programma di analisi risponda a diverse finalità: misurare le perdite di gettito e quindi ridurre il *tax gap* nell'ambito della struttura di policy vigente; costituire un supporto all'efficienza dell'Amministrazione nella riduzione degli inadempimenti dei contribuenti; aumentare la percezione di equità del sistema e la trasparenza con un rapporto sufficientemente dettagliato delle metodologie e delle stime del *tax gap* per permettere una valutazione anche esterna all'Amministrazione degli obiettivi raggiunti dall' HMRC.

Il programma di analisi del *tax gap* si colloca in un piano più ampio di miglioramento del management nell'Amministrazione finanziaria e quindi implica un processo dinamico e in progressiva evoluzione. L'analisi del *tax gap* copre la maggior parte dei tributi amministrati dell'HMRC e può essere considerato tra gli studi più esaustivi in questo campo a livello internazionale.

In generale, la metodologia adottata nel Regno Unito è coerente con la prassi consolidata a livello internazionale, utilizzando il metodo *bottom-up* per le stime del *tax gap* delle imposte dirette e quello *top-down* per le imposte indirette. Rispetto a quella proposta in Italia, si utilizza un approccio differenziato che tiene conto della diversità di informazioni disponibili per i diversi tributi.

È prevista una pubblicazione annuale di un rapporto con l'obiettivo di rendere trasparenti metodologie e risultati e di rendere quindi "ufficiali" le statistiche prodotte.

Nel caso inglese, a differenza di quanto viene proposto dallo schema di decreto, considerata la complessità e la diversità delle stime sia tra i diversi tributi sia tra le diverse tipologie di contribuenti, si è evitato di creare una sorta di meccanismo di azione dell'Amministrazione sulla base di variazioni al margine delle stime effettuate. Le informazioni sintetiche non sono sempre facilmente utilizzabili nelle azioni di contrasto all'evasione dell'Amministrazione.

Nel rapporto infine vengono esplicitamente evidenziati i dati che contengono maggiori problematicità nella stima. In particolare, per il periodo 2012-13, emerge che più del 50 per cento delle stime del *tax gap* è il frutto di metodologie sperimentali e/o di valutazioni di natura indicativa per le quali non sono prodotte stime dirette. Inoltre, circa il 50 per cento di quelle prodotte per i due periodi precedenti all'ultimo anno disponibile sono soggette a revisione in seguito all'aggiornamento dei dati disponibili.

3. Il coordinamento con le procedure di bilancio

Lo schema di decreto legislativo ha l'obiettivo di inserire nelle procedure di bilancio, in modo sistematico e continuo, l'azione di monitoraggio e rilevazione delle spese fiscali e dell'evasione fiscale e contributiva. A tal fine, viene prevista l'integrazione del contenuto della NADEF e dei documenti di bilancio con indirizzi programmatici e con elementi informativi puntuali (resi possibili dal supporto delle due Commissioni di esperti istituite dallo schema di decreto). Elemento comune consiste nella destinazione delle maggiori

entrate ottenute sia dalle azioni di contrasto dell'evasione sia dalla revisione delle spese fiscali al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Dallo schema di decreto emerge quindi la doppia prospettiva di una puntuale azione di ricognizione microeconomica sulle singole misure di spesa fiscale e sull'efficacia degli strumenti di contrasto dell'evasione, accompagnata da una visione di programmazione della politica di bilancio destinata a individuare strumenti per limitare l'innalzamento della pressione fiscale che ne deriverebbe automaticamente in assenza di correttivi.

In particolare, per le spese fiscali, la NADEF sarebbe corredata di un rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali. La manovra di bilancio verrebbe arricchita poi di un rapporto annuale che elenca le misure esistenti (allegato al disegno di legge di bilancio) e dispone le revisioni sulla base degli indirizzi indicati nella NADEF (nell'ambito del disegno di Legge di stabilità). È importante sottolineare la differenza tra questi due adempimenti: nella NADEF sono indicati – in ossequio alla natura programmatica del documento – i criteri ispiratori del successivo intervento (a titolo di esempio: ampliare la base imponibile IVA; ridurre i sussidi ad alcuni settori produttivi; introdurre limiti di reddito per la fruizione di determinate esenzioni, etc.), mentre nella Legge di stabilità si dispongono le misure di dettaglio, accompagnate dall'elenco completo delle singole misure.

La formulazione dello schema di decreto legislativo, agli articoli 1 e 2, sembra prefigurare l'esistenza di due rapporti: uno presentato il 20 settembre, in occasione della NADEF (“...rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali”) e l'altro il 15 ottobre, in occasione del bilancio (“un rapporto annuale sulle spese fiscali che elenca...”). Poiché la definizione degli indirizzi programmatici non sembrerebbe richiedere la redazione di un rapporto, occorre valutare l'opportunità – anche per semplicità di gestione amministrativa – di riformulare il testo prevedendo in alternativa al rapporto una più dettagliata specificazione dei contenuti programmatici della NADEF. Per rafforzare la natura programmatica, sarebbe anche utile l'indicazione del volume di risorse che il Governo intende ottenere dalle azioni di revisione delle spese fiscali.

Per evitare che l'azione di riordino delle *tax expenditures* incorra negli stessi problemi che hanno fatto arenare i precedenti cicli di *spending review*, è opportuno valorizzare al meglio gli aspetti distintivi del nuovo approccio: da un lato, quello di procedere per avanzamenti annuali lungo un percorso programmabile; dall'altro, quello di utilizzare il Rapporto annuale per ottimizzare il quadro conoscitivo a disposizione del decisore. In questa prospettiva, sarebbe utile che gli indirizzi programmatici contenuti nella NADEF coprissero un intervallo pluriennale (quattro-cinque anni), per collocare le riforme del primo anno in un quadro di più ampio respiro. Se ne avvantaggerebbe la intelligibilità della ratio delle riforme e sarebbe anche più facile coordinare la revisione delle spese fiscali con l'introduzione di politiche pubbliche alternative in grado di perseguire gli stessi obiettivi in maniera più efficace ed efficiente.

Nel caso dell'evasione fiscale e contributiva, il rapporto sui risultati conseguiti in materia di contrasto dell'evasione sembra poter acquisire un ruolo ancora più significativo nel quadro della NADEF. La valutazione dell'emersione di gettito (integrata con le conclusioni sulla permanenza delle relative entrate) viene utilizzata per valutare quanta parte possa essere utilizzata per la riduzione della pressione fiscale, attraverso l'utilizzo del Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Il Fondo, istituito dal DL 138/2011, è attualmente regolato dalle disposizioni della Legge di stabilità 2014 (L. 147/2013). In sintesi, quest'ultima prevede che siano destinate al Fondo, fermo restando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, le risorse provenienti da 1) l'ammontare dei risparmi derivanti dalla *spending review* (DL 69/2013, art. 49-bis) al netto delle risorse "destinate a programmi finalizzati al conseguimento di esigenze prioritarie di equità sociale ed impegni inderogabili" (indicati nella medesima Legge di stabilità 2014) e 2) l'incremento di risorse permanenti derivanti dal contrasto dell'evasione fiscale che nella NADEF si stima di incassare rispetto alle previsioni del bilancio dell'anno in corso e ai risultati dell'anno precedente.

Dal punto di vista della programmazione di bilancio, il Fondo sembra avere la natura di un impegno politico a destinare a sgravi fiscali le maggiori entrate derivanti dal contrasto dell'evasione e una quota dei risparmi di spesa, sempre comunque nei limiti in cui ciò sia compatibile con il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Mentre non è chiara la portata di tale impegno riguardo ai risparmi di spesa, si può dire che viene stabilito il principio che eventuali maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione non potranno essere utilizzate per finanziare nuove spese ma solo per ridurre il disavanzo e/o ridurre la pressione fiscale.

In pratica, nel bilancio di previsione 2015, nel Fondo sono appostati 150 milioni; nel DEF 2015, sulla base del confronto tra i risultati (incassi) 2014 con le previsioni relative allo stesso anno e i risultati dell'anno precedente relativi alle entrate da ruoli e accertamento con adesione, vengono stimate in 300 milioni le maggiori entrate permanenti "non incluse nei tendenziali".

Lo schema di decreto legislativo amplia l'ambito delle fonti di alimentazione del Fondo. Innanzitutto, al Fondo, sono attribuite di norma le eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali. In secondo luogo, accanto ai proventi diretti del contrasto dell'evasione (le entrate da ruoli cui si è accennato), potranno essere destinate al fondo anche le maggiori entrate ascrivibili al miglioramento dell'adempimento spontaneo. La stima delle risorse derivanti dalla revisione delle spese fiscali non pone problemi particolari. Più complessa è quella delle maggiori entrate associate a una riduzione dell'evasione e, soprattutto, la valutazione della loro natura di entrate permanenti. Lo schema di decreto disegna una metodologia per il lavoro della Commissione che redigerà una *Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva* (che, a sua volta, costituirà la base per un "Rapporto" del Governo da includere nella NADEF) che si può sintetizzare come segue. Il primo

passo sarà la valutazione del *tax gap* (“il divario tra le entrate effettive e quelle potenzialmente ottenibili in un regime di perfetto adempimento”) per ciascuna imposta. Sottraendo le minori entrate attribuibili alle spese fiscali, si otterrà una valutazione delle mancate entrate attribuibili all’evasione. La valutazione dell’adempimento spontaneo è approssimata dalla variazione, rispetto all’anno precedente, di tali mancate entrate al netto dei mancati gettiti derivanti da errori dei contribuenti e dagli omessi versamenti rispetto alle dichiarazioni. In sintesi, si arriva a una valutazione dell’evasione al netto di quella direttamente riscontrata dall’amministrazione finanziaria. L’evoluzione di questa grandezza nel tempo costituirebbe la base per valutare la variazione del fenomeno e individuare l’ammontare di risorse attribuibili al Fondo. La difficoltà sarà valutare il carattere permanente delle eventuali maggiori entrate. Nello schema si precisa che occorrerà tener conto “degli effetti dell’evoluzione del quadro macroeconomico di riferimento sugli aggregati di contabilità nazionale”. In altre parole, si dovranno valutare gli effetti del ciclo sulle basi imponibili. Più complesso sarà valutare la reattività del gettito alle variazioni delle basi imponibili, per la quale vi è una certa evidenza di andamenti pro-ciclici (l’elasticità del gettito alla base imponibile tende a essere più elevata nelle fasi favorevoli del ciclo).

È sicuramente apprezzabile, nell’impianto dello schema di decreto, l’intendimento di rendere sistematica la valutazione dell’ampiezza di evasione ed erosione, con una metodologia trasparente e soprattutto stabile nel tempo. Ciò fornirà un’informazione fondamentale, oggi assente, per la programmazione di bilancio. Va evitata, tuttavia, ogni illusione di un approccio meccanicistico. Le valutazioni dell’ampiezza dell’evasione sono per loro natura incerte e, a maggior ragione, lo sarebbe inferire dall’evoluzione di tali stime da un anno all’altro conclusioni su incrementi di risorse immediatamente spendibili per ridurre la pressione fiscale. Da questo punto di vista, comunque, opera, ed è ben chiarito nello schema di decreto, il vincolo che subordina la destinazione delle eventuali maggiori entrate al mantenimento dell’equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra debito e prodotto. In sintesi, resta l’enunciazione chiara di un obiettivo di policy: maggiori entrate associabili alla riduzione dell’evasione potranno essere utilizzate per mantenere l’equilibrio di bilancio e per finanziare sgravi fiscali, non per finanziare nuove spese. Un obiettivo la cui enunciazione non rappresenta una novità. L’impianto dello schema di decreto serve a costruire un quadro di informazioni che costituisce un pre-requisito per valutare gli spazi per il perseguimento di quell’obiettivo.

Tab. 1 – Classificazione delle spese fiscali a partire dall'allegato al bilancio dello Stato
(Anno 2015)
(milioni di euro)

Beneficiario	Settore produttivo	Imposta	Agevolazione fiscale	Finalità (Gruppo di lavoro su erosione)	Importo
Famiglie	Generale	IRPEF	Detrazioni per fonte del reddito	Rilevanza costituzionale	37.843
			Deduzione per contributi previdenziali e assistenziali obbligatori e altri importi che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente	Contrasto doppie imposizioni Rilevanza costituzionale	12.261
			Detrazione per familiari a carico	Rilevanza costituzionale Interventi di welfare	11.171
			Tassazione separata su TFR, arretrati, ecc.	Rilevanza costituzionale Rilevanza sociale	6.527
			Esenzione delle pensioni guerra, ciechi civili, ecc.	Interventi di welfare	2.441
			Esclusioni degli assegni per mantenimento dei figli spettanti al coniuge in conseguenza di separazione o di annullamento del matrimonio	Contrasto doppie imposizioni	1.943
			Bonus 80 euro a dipendenti con reddito basso	Interventi di welfare	832
			Parziale concorrenza alla formazione del reddito per alcune tipologie di redditi diversi	Rilevanza sociale Tutela ambiente e patrimonio artistico	284
			Rientro lavoratori e studenti dall'estero	Rilevanza sociale	251
			Deduzioni forfetarie su redditi specifici	Rilevanza sociale	247
			Deduzione degli assegni periodici corrisposti al coniuge in conseguenza di separazione o annullamento del matrimonio ad esclusione di quelli destinati al mantenimento dei figli	Contrasto doppie imposizioni	245
			Detrazione per canoni di locazione dell'abitazione principale	Rilevanza sociale Emersione degli imponibili	243
			Clausola di salvaguardia per TFR	Rilevanza costituzionale	230
			Detrazioni su TFR	Rilevanza costituzionale	227
			Detassazione premi produttività	Rilevanza sociale	178
			Esenzione maggiorazione sociale delle pensioni	Interventi di welfare	168
			Detrazioni canoni di locazione studenti universitari	Rilevanza sociale Emersione degli imponibili	66
		IVA	Aliquota ridotta 4%	Rilevanza sociale	27.643
			Aliquota ridotta 10%	Rilevanza sociale	14.094
		Accisa sull'energia elettrica	Esenzione per abitazioni con consumo molto ridotto	Rilevanza sociale	597
		Imposta di registro e IRPEF	Riduzione reddito imponible contratti di locazione in comuni ad alta densità abitativa	Rilevanza sociale Emersione degli imponibili	149
TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE					117.641
Edilizia e mercato immobiliare		IRPEF	Detrazione del 36% per gli interventi di recupero degli immobili	Rilevanza sociale Rilevanza settoriale Emersione degli imponibili	3.502
			Deduzione per abitazione principale	Rilevanza sociale	3.304
			Detrazione del 65% per gli interventi di riqualificazione energetica degli immobili	Rilevanza sociale Rilevanza settoriale Emersione degli imponibili	1.489
			Detrazione sugli interessi per l'acquisto dell'abitazione principale	Rilevanza sociale	1.257
			Deduzione forfetaria del 5% sui canoni di locazione di immobili	Emersione degli imponibili	545
			Detrazione del 50% per gli interventi di recupero degli immobili	Rilevanza sociale Rilevanza settoriale Emersione degli imponibili	292
			Detrazione del 36% per spese restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia	Rilevanza settoriale Emersione degli imponibili	66
		IVA	Aliquota ridotta ai servizi di riparazione e ristrutturazione di abitazioni private che: a) siano caratterizzati da alta intensità di lavoro; b) siano in larga misura resi direttamente a consumatori finali; c) abbiano principalmente natura locale e non siano atti a creare distorsione della concorrenza	Rilevanza sociale Rilevanza settoriale Emersione degli imponibili	1.416
		Imposta di registro, imposte ipo-catastali	Acquisto dell'abitazione principale	Rilevanza sociale	1.067
TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE					12.938

Tab. 1 (segue) – Classificazione delle spese fiscali a partire dall'allegato al bilancio dello Stato – (Anno 2015)
(milioni di euro)

Beneficiario	Settore produttivo	Imposta	Agevolazione fiscale	Finalità (Gruppo di lavoro su erosione)	Importo	
Famiglie	Mercati finanziari e assicurativi	IRPEF	Detrazioni per contribuzioni pensionistiche complementari	Interventi di welfare	2.883	
			Detrazione premi assicurativi per morte, non autosufficienza	Rilevanza sociale	358	
		Imposta sulle assicurazioni	Aliquote ridotte a favore dei titolari di case popolari ed economiche	Rilevanza sociale	61	
			contratti di assicurazione sulla vita umana a garanzia della casa	Rilevanza settoriale		
		Tassazione sostitutiva sui fondi pensione	Tassazione dei rendimenti maturati presso il fondo	Semplificazione del sistema Interventi di welfare	732	
TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE					4.034	
Sanità		IRPEF	Detrazioni per spese sanitarie	Interventi di welfare	2.904	
			Deduzione delle spese mediche e di assistenza per patologie gravi	Interventi di welfare	207	
			TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			
Istruzione		IRPEF	Detrazione spese istruzione	Interventi di welfare	348	
			TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			
Servizi alla persona		IRPEF	Deduzione dei contributi previdenziali versati per gli addetti ai servizi domestici e all'assistenza personale e familiare	Contrasto doppie imposizioni Rilevanza costituzionale	134	
			Detrazione spese funebri	Rilevanza sociale	129	
			Detrazioni spese sostenute da soggetti portatori di handicap	Interventi di welfare	78	
			TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			
Mobiliario ed elettrodomestici		IRPEF	Detrazioni fiscali per acquisto mobili, grandi elettrodomestici e apparecchiature in caso di interventi di ristrutturazione edilizia	Rilevanza settoriale Tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico, paesaggistico e culturale e incoraggiamento ricerca e lo sviluppo	98	
			TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			
Sport		IRPEF	Detrazioni spese per iscrizioni e abbonamenti attività sportiva dei giovani	Rilevanza sociale	69	
			TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			
TOTALE BENEFICIARIO					138.580	
Famiglie - imprese	Mercati finanziari e assicurativi	Imposta sulle assicurazioni Imposta di registro	Esenzione da imposta sulle assicurazioni e sui contratti vitalizi	Non classificabile	2.272	
			Esenzione da imposta di registro dei contratti di assicurazione e riassicurazione, ricevute e quietanze	Semplificazione del sistema Rilevanza settoriale	354	
			TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			
	Generale	Imposta di registro, imposte ipocatastali, tasse sulle concessioni governative	IRPEF	Applicazione di un'imposta sostitutiva per le operazioni di credito a medio e lungo termine	Semplificazione del sistema Rilevanza sociale Sostegno imprese non limitato a un singolo settore produttivo	2.022
				TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE		
Vari		IRPEF	Altre agevolazioni fiscali di ammontare inferiore a 50 milioni di euro	-	1.429	
			TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			
Energia		IRPEF	Riduzione prezzo gasolio e GPL aree climaticamente svantaggiate	Rilevanza territoriale	231	
			TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			
Terzo settore		IRPEF-IRES	Deduzioni specifiche liberalità in denaro o in natura	Rilevanza sociale	80	
			TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			
TOTALE BENEFICIARIO					6.388	
Imprese	Generale	IRAP	Deduzione parziale costi del personale	Rilevanza sociale Rilevanza territoriale Tutela ambiente e patrimonio artistico Sostegno imprese non limitato a un singolo settore produttivo	8.383	
			Fiscaltà di vantaggio per il Mezzogiorno	Rilevanza territoriale Sostegno imprese non limitato a un singolo settore produttivo	191	
			Deduzione neoassunti	Riorganizzazione e capitalizzazione delle imprese Sostegno imprese non limitato a un singolo settore produttivo	115	
		IRES	Riallineamento dei valori fiscali e civilistici sulle attività immateriali	Sostegno imprese non limitato a un singolo settore produttivo	808	
			Accisa gas metano	Riduzione aliquota per combustione per uso industriale	Sostegno imprese non limitato a un singolo settore produttivo	60
		TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE				

Tab. 1 (segue) – Classificazione delle spese fiscali a partire dall'allegato al bilancio dello Stato – (Anno 2015)
(milioni di euro)

Beneficiario	Settore produttivo	Imposta	Agevolazione fiscale	Finalità (Gruppo di lavoro su erosione)	Importo
Imprese	Agricoltura	IVA	Regime speciale per i produttori agricoli	Semplificazione del sistema Rilevanza settoriale	281
		IRAP	Aliquota ridotta in agricoltura	Rilevanza settoriale	324
		Accisa sui prodotti energetici	Aliquota ridotta per impieghi in agricoltura	Rilevanza settoriale	969
		Imposte di registro, ipotecaria e catastale	Aliquota ridotta a favore di coltivatori diretti e imprenditori agricoli	Rilevanza settoriale	127
		TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			
Trasporto aereo		Accisa sui prodotti energetici	Esenzione dall'accisa sui prodotti energetici impiegati come carburanti per la navigazione aerea	Compatibilità con ordinamento comunitario e accordi internazionali	1.539
		TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			1.539
Autotrasporto		Accisa sui prodotti energetici	Riduzione dell'accisa sugli autotrasportatori	Rilevanza settoriale Rilevanza sociale	1.148
		TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			1.148
Trasporto marittimo		IRAP	Credito di imposta per armatori	Rilevanza settoriale Garanzia della concorrenzialità rispetto a paesi terzi	180
		Accisa sui prodotti energetici	Esenzione dall'accisa sui prodotti energetici impiegati come carburanti per la navigazione marina	Compatibilità con ordinamento comunitario e accordi internazionali	598
		TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			778
Cultura		IVA	Regime speciale per il settore editoriale	Semplificazione del sistema Rilevanza territoriale	174
		IRPEF-IRES	Credito d'imposta per i produttori indipendenti di opere audiovisive	Rilevanza settoriale	110
			Crediti d'imposta settore cinematografico	Rilevanza settoriale	69
TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE				353	
Mercati finanziari e assicurativi		Imposta sostitutiva sui dividendi	Riduzione dell'aliquota all'1,375% sui dividendi corrisposti alle società soggette a un'imposta sul reddito societario in uno Stato membro UE	Compatibilità con ordinamento comunitario e accordi internazionali	350
		TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			350
Cooperazione	IRES		Deduzione per cooperative	Rilevanza sociale Riorganizzazione e capitalizzazione imprese Sostegno imprese non limitato a un singolo settore produttivo	184
			Esenzioni per alcune società cooperative e loro consorzi	Rilevanza settoriale	89
			Abbattimento reddito imponibile società cooperative a loro consorzi	Rilevanza sociale Riorganizzazione e capitalizzazione imprese Sostegno imprese non limitato a un singolo settore produttivo	67
		TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE			339
Terzo settore	IRES		Aliquota ridotta enti beneficenza	Rilevanza sociale	169
			Deducibilità erogazioni liberali varie	Rilevanza sociale	56
			Agevolazioni enti di tipo associativo	Rilevanza sociale	55
TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE				280	
Petroliero		IRPEF-IRES	Deduzione forfetaria per esercenti distributori carburante	Rilevanza settoriale	110
TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE				110	
Pesca		IRPEF-IRES	Credito di imposta imprese esercenti pesca	Rilevanza settoriale	83
TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE				83	
Trasporto ferroviario		Accisa energia elettrica	Esenzione energia utilizzata per le linee ferroviarie trasporto merci e passeggeri	Rilevanza settoriale	65
			TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE		65
Ambiente	IRES		Credito d'imposta per la realizzazione delle bonifiche dei siti di interesse nazionale	Tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico, paesaggistico e culturale e incoraggiamento ricerca e	50
			TOTALE BENEFICIARIO - SETTORE		50
TOTALE BENEFICIARIO					16.354
TOTALE COMPLESSIVO					161.322

Tab. 2 – Classificazione delle spese fiscali a partire dall'allegato al bilancio dello Stato
(Anno 2015)

Distribuzione per settore	Importo <i>(milioni di euro)</i>	Composizione %
GENERALE	129.220	80,1
SETTORIALE	32.102	19,9
<i>Edilizia e mercato immobiliare</i>	12.938	40,30
<i>Mercati finanziari e assicurativi</i>	7.010	21,84
<i>Sanità</i>	3.111	9,69
<i>Agricoltura</i>	1.701	5,30
<i>Trasporto aereo</i>	1.539	4,79
<i>Vari</i>	1.429	4,45
<i>Autotrasporto</i>	1.148	3,58
<i>Trasporto marittimo</i>	778	2,42
<i>Terzo settore</i>	360	1,12
<i>Cultura</i>	353	1,10
<i>Istruzione</i>	348	1,08
<i>Servizi alla persona</i>	341	1,06
<i>Cooperazione</i>	339	1,06
<i>Energia</i>	231	0,72
<i>Petrolifero</i>	110	0,34
<i>Mobilio ed elettrodomestici</i>	98	0,31
<i>Pesca</i>	83	0,26
<i>Sport</i>	69	0,21
<i>Trasporto ferroviario</i>	65	0,20
<i>Ambiente</i>	50	0,16
TOTALE COMPLESSIVO	161.322	100,0

Distribuzione per imposta	Importo <i>(milioni di euro)</i>	Composizione %
IRPEF	92.821	57,54
IVA	43.608	27,03
IRAP	9.193	5,70
Accisa sui prodotti energetici	4.254	2,64
Imposta sulle assicurazioni	2.333	1,45
Imposta di registro, imposte ipo-catastali, tasse sulle concessioni governative	2.022	1,25
IRES	1.477	0,92
Altre agevolazioni fiscali di ammontare inferiore a 50 milioni di euro	1.429	0,89
Imposta di registro, imposte ipo-catastali	1.067	0,66
Tassazione sostitutiva sui fondi pensione	732	0,45
Accisa sull'energia elettrica	662	0,41
IRPEF-IRES	453	0,28
Imposta di registro	354	0,22
Imposta sostitutiva sui dividendi	350	0,22
Accise	231	0,14
Imposta di registro e IRPEF	149	0,09
Imposte di registro, ipotecaria e catastale	127	0,08
Accisa gas metano	60	0,04
TOTALE COMPLESSIVO	161.322	100,00

Tab. 3 – Analisi distributiva delle principali agevolazioni fiscali Irpef

	Quota beneficiari / contribuenti			Ammontare medio per beneficiario			Ammontare medio per contribuente			Quota del reddito complessivo (per contribuente)		
	Reddito fino a 26 mila euro	Reddito oltre 26 mila euro	%	Reddito fino a 26 mila euro	Reddito oltre 26 mila euro	Totale	Reddito fino a 26 mila euro	Reddito oltre 26 mila euro	Totale	Reddito fino a 26 mila euro	Reddito oltre 26 mila euro	%
	Euro per beneficiario			Euro per contribuente			%					
Detrazioni per redditi di lavoro dipendente, pensione e redditi assimilati	88,1	90,2	81,1	1.130	1.252	676	995	1.129	548	5,03	9,32	1,21
Detrazioni per carichi di famiglia	31,2	26,2	47,8	1.027	1.141	819	320	298	392	1,62	2,46	0,86
Spese recupero patrimonio edilizio (sez. III-A del quadro RP)	17,1	10,9	37,7	501	367	630	85	40	238	0,43	0,33	0,52
Totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e acquisto cani guida	40,8	32,7	67,9	177	150	220	72	49	149	0,37	0,41	0,33
Redditi fondiari non imponibili	30,0	23,5	45,0	164	107	272	49	27	123	0,25	0,22	0,27
Detrazioni per interventi finalizzati al risparmio energetico (sez. IV del quadro RP)	4,3	2,4	10,6	860	615	1.037	37	15	110	0,19	0,12	0,24
Esenzione abitazione principale	43,3	37,5	62,6	151	109	235	65	40	154	0,33	0,33	0,34
Cedolare secca al 21%	2,3	0,9	6,7	1.166	162	1.637	26	2	109	0,13	0,01	0,24
Interessi mutui ipotecari abitazione principale	9,2	6,5	17,9	275	260	292	25	17	52	0,13	0,14	0,12
Previdenza complementare	2,9	1,7	6,6	763	402	1.081	22	7	71	0,11	0,06	0,16
Assicurazioni sulla vita e contro infortuni	13,7	9,3	28,7	65	61	70	9	6	20	0,05	0,05	0,04
Spese corsi istruzione	4,8	2,9	10,9	172	142	199	8	4	22	0,04	0,03	0,05
Assegno al coniuge	0,3	0,1	0,9	2.469	938	3.223	8	1	30	0,04	0,01	0,07
Cedolare secca al 15%	0,4	0,1	1,3	1.546	312	1.941	6	0	26	0,03	0,00	0,06
Spese mediche per portatori handicap	0,5	0,5	0,6	1.129	988	1.495	6	5	9	0,03	0,04	0,02
Altri oneri deducibili	4,0	2,4	9,3	117	48	175	5	1	16	0,02	0,01	0,04
Detrazioni per canoni di locazione (sez. V del quadro RP)	2,3	2,6	1,2	180	188	153	4	5	2	0,02	0,04	0,00
Contributi servizi domestici e familiari	1,4	0,7	3,7	262	206	298	4	1	11	0,02	0,01	0,02
Spese funebri	1,1	0,8	2,0	274	275	272	3	2	5	0,02	0,02	0,01
Altri oneri detraibili	3,4	2,1	7,4	62	54	71	2	1	5	0,01	0,01	0,01
Spese locazione per studenti fuori sede	0,5	0,3	1,5	308	292	319	2	1	5	0,01	0,01	0,01
Spese attivita' sportive ragazzi	4,1	2,5	9,5	40	38	42	2	1	4	0,01	0,01	0,01
Altre detrazioni e crediti d'imposta	0,3	0,2	0,4	530	452	651	1	1	3	0,01	0,01	0,01
Interessi mutui costruzione abitazione principale	0,5	0,3	1,1	219	210	229	1	1	2	0,01	0,01	0,01
Spese per addebiati assistenza personale	0,3	0,3	0,3	357	356	358	1	1	1	0,01	0,01	0,00
Detrazioni arredo immobili ristrutturati (50% importo rigo RP57 col.5)	0,4	0,2	1,2	240	221	251	1	0	3	0,01	0,00	0,01
Erogazione a favore delle Onlus	1,8	1,0	4,4	51	45	56	4	0	2	0,02	0,00	0,01
Interessi per prestiti o mutui agrari	0,1	0,1	0,1	501	396	909	0	0	1	0,00	0,00	0,00
Spese intermediazione immobiliare	0,2	0,1	0,3	156	151	161	0	0	1	0,00	0,00	0,00
Erogazioni a favore istituzioni religiose	0,2	0,1	0,6	95	62	115	0	0	1	0,00	0,00	0,00
Interessi mutui ipotecari altri immobili	0,1	0,0	0,1	204	204	205	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Erogazione a favore di partiti e movimenti politici	0,0	0,0	0,1	399	119	481	1	0	0	0,00	0,00	0,00
Interessi mutui recupero edilizio	0,0	0,0	0,0	169	167	171	0	0	0	0,00	0,00	0,00

Fig. 1 – Indicatore di distribuzione delle principali agevolazioni fiscali Irpef(*)



Fonte: Elaborazioni UPB su dati di sintesi delle dichiarazioni Irpef 2013.

(*)L'indicatore è pari al rapporto l'incidenza del beneficio (rispetto al reddito) per i contribuenti con reddito inferiore ai 26 mila euro e oltre i 26 mila euro. Valori superiori all'unità identificano agevolazioni progressive rispetto al reddito.

ALLEGATO

La metodologia di valutazione delle agevolazioni Irpef basata sulle sintesi delle dichiarazioni presenta dei limiti, dovuti principalmente alla mancanza di dettaglio delle informazioni.

L'indisponibilità di dati per singolo contribuente rende infatti impossibile riprodurre con esattezza il meccanismo di formazione dell'imposta in funzione delle caratteristiche dei singoli soggetti.

Ad esempio, per quanto riguarda la stima di impatto delle detrazioni di imposta, l'utilizzo di dati aggregati non consente di misurare la parte di detrazioni di cui il contribuente non usufruisce a causa di mancata capienza fiscale; le detrazioni sono infatti fruibili dal singolo contribuente fino a concorrenza della sua imposta lorda, e la parte eccedente non è rimborsabile. La somma delle detrazioni rilevate nelle dichiarazioni dei redditi costituisce quindi un beneficio potenziale e risulta in generale superiore all'ammontare dello sconto di imposta corrispondente²¹. Ad esempio per quanto riguarda le detrazioni per fonte di reddito, in dichiarazione si rilevano circa 40,8 miliardi di detrazioni, a cui corrisponde uno sconto di imposta (stimato dal MEF mediante un esercizio di microsimulazione) di circa 37,8 miliardi, circa l'8 per cento in meno²².

Per quanto riguarda le deduzioni e le esenzioni, di cui in dichiarazione è riportato l'impatto in termini di riduzione del reddito imponibile, è necessario stimare l'effetto sul gettito tenendo conto della differente aliquota marginale a cui sono sottoposti i singoli contribuenti. Nell'esercizio condotto dall'UPB un buon grado di approssimazione è raggiunto applicando le aliquote marginali per scaglione alla distribuzione delle deduzioni per classi di reddito complessivo.

La valutazione basata sulle sintesi delle dichiarazioni è inoltre condizionata dalla presenza di vuoti informativi; da un lato negli archivi amministrativi delle dichiarazioni non sono disponibili tutte le variabili necessarie per una valutazione esaustiva, dall'altro le sintesi aggregate pubblicate sul sito del Dipartimento delle Finanze non offrono un dettaglio completo delle agevolazioni minori.

Non è quindi possibile conoscere l'impatto dell'esenzione dei redditi che per effetto della normativa non sono riportati in dichiarazione, come ad esempio le pensioni esenti, oppure si ha una visione parziale dei fenomeni non completamente tracciati. Questo ad esempio è il caso delle misure Irpef riguardanti l'abitazione principale, i cui proprietari non sono tutti obbligati a comunicarne in dichiarazione il possesso. Nelle dichiarazioni relative all'anno di imposta 2012 (anno più recente con i dati più completi²³) i contribuenti che riportano l'abitazione principale in dichiarazione sono circa 17,7

²¹ Poiché una parte dei soggetti incapienti non effettua dichiarazione, il totale delle detrazioni riportate in dichiarazione è comunque inferiore alle detrazioni totali potenziali.

²² In ogni caso la misurazione del maggior gettito derivante dall'eliminazione delle agevolazioni, proprio per effetto dell'incapienza, dipende dall'insieme delle agevolazioni che si intende rimuovere. In altri termini l'impatto della rimozione di più agevolazioni non è derivabile dalla somma degli effetti di impatto delle agevolazioni prese singolarmente. Eliminando più agevolazioni contemporaneamente si ridurrebbe l'area di incapienza e dunque l'incremento di gettito risulterebbe maggiore della somma delle stime di impatto riportate nella Nota integrativa delle singole agevolazioni eliminate.

²³ Per questa ragione le valutazioni UPB dell'esenzione Irpef delle abitazioni principali sono state effettuate a partire dalle dichiarazioni dell'anno di imposta 2012.

milioni, a fronte di un totale stimato in circa 24,2 milioni dal Gruppo di lavoro sull'erosione che ha effettuato le elaborazioni su una base dati alimentata anche da informazioni catastali. La valutazione basata sulle dichiarazioni risulta sensibilmente incompleta anche per quanto riguarda la deduzione per forme pensionistiche complementari; è circa pari a 900 milioni la minore imposta connessa agli oneri riportati in dichiarazione, contro i circa 2,9 miliardi di effetto complessivo stimato dal MEF su dati di fonte Covip (tenendo conto anche delle somme dedotte direttamente dal datore di lavoro).

Per questo insieme di ragioni²⁴ l'impatto sul gettito delle agevolazioni valutato sulla base delle dichiarazioni può differire dalle stime riportate nella Nota integrativa al Bilancio. La tabella A1 riporta il confronto tra la misurazione dell'impatto sul gettito erariale Irpef delle principali agevolazioni riportato nella Nota Integrativa e quello stimato attraverso le analisi delle dichiarazioni fiscali. Le valutazioni distributive riportate nel testo sono ovviamente coerenti con le quantificazioni basate sulle sintesi delle dichiarazioni 2013.

²⁴ Si consideri inoltre che le stime UPB sono basate sulle sintesi delle dichiarazioni 2013, mentre quelle della Nota integrativa sono state condotte sulla base di dati relativi all'anno di imposta 2012, aggiornati al 2015 mediante opportuni metodi di stima.

Tab. A1 – Confronto delle quantificazioni delle principali agevolazioni Irpef
(milioni di euro)

ALLEGATO AL BILANCIO DELLO STATO		VALUTAZIONI UPB SU SINTESI DICHIARAZIONI DEI REDDITI ANNO DI IMPOSTA 2013	
Agevolazione	Previsioni 2015	Agevolazione	Stima
Detrazioni per fonte del reddito	37.843	Detrazioni per fonte del reddito	40.791
Deduzione per contributi previdenziali e assistenziali obbligatori e altri importi che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente	12.261	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Detrazione per familiari a carico	11.171	Detrazioni per carichi di famiglia	13.115
Tassazione separata su TFR, arretrati, ecc.	6.527	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Detrazione del 36% per gli interventi di recupero degli immobili	3.502	Spese recupero patrimonio edilizio (sez. III-A del quadro RP)	3.503
Deduzione per abitazione principale	3.304	Esenzione abitazione principale	2.749
-	-	Redditi fondiari non imponibili	2.017
Detrazione per spese sanitarie	2.904	Totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e acquisto cani guida	2.960
Detrazioni spese sostenute da soggetti portatori di handicap	78	Previdenza complementare	898
Deduzione per contribuzioni pensionistiche complementari	2.883	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Esenzione delle pensioni guerra, ciech civili, ecc.	2.441	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Esclusione degli assegni per mantenimento dei figli spettanti al coniuge in conseguenza di separazione o di annullamento del matrimonio	1.943	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Detrazione del 65% per gli interventi di riqualificazione energetica degli immobili	1.489	Detrazioni per interventi finalizzati al risparmio energetico (sez. IV del quadro RP)	1.502
Detrazione sugli interessi per l'acquisto dell'abitazione principale	1.257	Interessi mutui ipotecari abitazione principale	1.032
Bonus 80 euro a dipendenti con reddito basso	832	Interessi mutui costruzione abitazione principale	46
Deduzione forfetaria del 5% sui canoni di locazione di immobili	545	Spese intermediazione immobiliare	11
Detrazione premi assicurativi per morte, non autosufficienza	358	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Detrazione spese istruzione	348	Assicurazioni sulla vita e contro infortuni	367
Detrazione del 50% per gli interventi di recupero degli immobili	292	Spese corsi istruzione	336
Parziale concorrenza alla formazione del reddito per alcune tipologie di redditi diversi	284	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Rientro lavoratori e studenti in Italia	251	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Deduzioni forfetarie su redditi specifici	247	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Deduzione degli assegni periodici corrisposti al coniuge in conseguenza di separazione o annullamento del matrimonio ad esclusione di quelli destinati al mantenimento dei figli	245	Assegno al coniuge	326
Detrazione per canoni di locazione dell'abitazione principale	243	Detrazioni per canoni di locazione	171
Clausola di salvaguardia per TFR	230	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Detrazione su TFR	227	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Deduzione delle spese mediche e di assistenza per patologie gravi	207	Spese mediche per portatori handicap	229
Detassazione premi produttività	178	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Esenzione maggiorazione sociale	168	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Deduzione dei contributi previdenziali versati per gli addetti ai servizi domestici e all'assistenza personale e familiare	134	Contributi servizi domestici e familiari	151
Detrazione spese funebri	129	Spese funebri	122
Detrazioni fiscali per acquisto mobili, grandi elettrodomestici e apparecchiature in caso di interventi di ristrutturazione edilizia	98	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Detrazioni spese per iscrizioni e abbonamenti attività sportiva dei giovani	69	Spese attivita' sportive ragazzi	67
Detrazioni spese restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia	66	NON RINVENIBILE NELLE SINTESI DELLE DICHIARAZIONI	-
Detrazioni canoni di locazione studenti	66	Spese locazione per studenti fuori sede	69
		Erogazione a favore delle Onlus	37
		Interessi per prestiti o mutui agrari	19
		Interessi mutui ipotecari altri immobili	6
		Erogazione a favore di partiti e movimenti politici	5
		Imponibile Cedolare secca al 21%	1.078
		Imponibile Cedolare secca al 15%	255

